

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Manusia hidup serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah, dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah. Tanah juga mempunyai arti penting bagi kehidupan bangsa Indonesia, hal ini karena negara Indonesia merupakan negara agraris, sehingga setiap kegiatan yang dilakukan oleh sebagian besar rakyat Indonesia senantiasa membutuhkan dan melibatkan soal tanah.

Bahkan sebagian besar masyarakat, tanah dianggap sebagai sesuatu yang sakral, karena disana terdapat simbol status sosial yang dimilikinya. Maka dari penjelasan diatas tanah dibutuhkan oleh banyak orang sedangkan tanah jumlahnya tidak bertambah atau tetap, sehingga tanah yang tersedia tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan yang terus meningkat terutama kebutuhan akan tanah untuk membangun perumahan sebagai tempat tinggal, untuk bercocok tanam atau pertanian, serta untuk membangun fasilitas umum dalam rangka memenuhi tuntutan terhadap kemajuan di berbagai bidang kehidupan.

Untuk mencapai cita-cita Negara tersebut diatas, maka dibidang agraria perlu adanya suatu rencana (planning) mengenai peruntukan,

penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara. Secara konstitusional, UUD 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa “bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Dari ketentuan dasar ini, dapat diketahui bahwa kemakmuran rakyatlah yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Dengan demikian Mengingat arti pentingnya tanah bagi kelangsungan hidup masyarakat, maka diperlukan peraturan yang lengkap dalam hal penggunaan, pemanfaatan, pemilikan dan perbuatan hukum yang berkaitan dengan hal tersebut. Semua ini bertujuan untuk menghindari persengketaan tanah baik yang menyangkut pemilikan maupun perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan pemiliknya, maka dari itu dibuat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang biasa disebut Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengisyaratkan bahwa tanah itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat.

Dalam rangka menjamin kepastian hak dan kepastian hukum atas tanah, UUPA telah menggariskan adanya keharusan untuk melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh indonesia. Menurut Boedi Harsono pendaftaran tanah sebagai serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh negara atau pemerintah secara terus menerus dan diatur, berupa pengumpulan data

keterangan atau data tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian bagi kepentingan rakyat dalam memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan termasuk bukti dan pemeliharannya¹.

Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah, maka pihak-pihak yang bersengketa dengan mudah dapat mengetahui status atau kedudukan hukum atas dari pada tanah yang dihadapinya, letak, luas, dan batasan-batasannya, siapa yang punya dan beban apa yang ada diatasnya. Sebagaimana diamanatkan pasal 19 UUPA. Pasal tersebut mencantumkan ketentuan-ketentuan umum dari pendaftaran tanah di Indonesia, yaitu :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.²
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.

¹ Harsono, Boedi. 1999. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta hal,72

² Pasal 19 ayat (1)UUPA

4. Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termasuk dalam ayat (2) diatas, dengan keteneuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Ketentuan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia, yang sekaligus juga merupakan dasar hukum bagi pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka memperoleh jaminan kepastian hukum berkenaan dengan hak atas tanah yang memberikan kepastian mengenai:

1. Hak atas tanah : apakah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atau hak pengelolaan
2. Siapa yang mempunyai tanahnya : hal ini penting sekali karena perbuatan – perbuatan hukum berkenaan dengan tanah tersebut hanyalah sah jika dilakukan oleh pemegang haknya.
3. Tanah yang dimiliki letak, luas, batas-batasannya hal ini sangat penting untuk pencegah sengketa.
4. Hukum yang berlaku terhadap tanah tersebut supaya lebih mudah mengetahui wewenang apa saja serta kewajiban pemegang hak atas tanah.³

Ketetapan diatas mengandung pengertian bahwa hal-hal yang mengikat kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah harus diikuti dengan kegiatan pendaftaran tanah baik yang dimiliki oleh masyarakat

³ *Bachtiar effendi, 1993, kumpulan tulisan tentang tanah, alumni, Bandung. hal 80*

maupun oleh badan hukum ke kantor pertanahan guna mendapatkan kepastian hukum hak atas tanah yang dikuasainya atau yang dimilikinya.

Dalam pelaksanaannya walaupun pendaftaran tanah sudah dilakukan, namun masih terjadinya sengketa-sengketa hak-hak atas tanah di tengah-tengah masyarakat yang bahkan sampai pada gugatan-gugatan ke Pengadilan, yang mengakibatkan terjadinya pemblokiran sertifikat hak atas tanah tersebut oleh Kantor Pertanahan. Permohonan pemblokiran terhadap sertifikat hak atas tanah tersebut dapat dilakukan pihak pengadilan karena adanya gugatan, di antaranya karena terjadinya sertifikat ganda, hutang piutang atau karena pailit dll.

Berangkat dari salah satu permasalahan diatas, Sertifikat ganda atas tanah secara singkat dapat diartikan sebagai sertifikat-sertifikat yang menguarikan satu bidang tanah yang sama atau secara luas sertifikat ganda adalah surat keterangan kepemilikan (dokumen) dobel yang diterbitkan oleh badan hukum yang mengakibatkan adanya pendudukan hak yang saling bertindihan antara satu bagian dengan bagian lain, sehingga terbitlah sertifikat ganda yang berdampak pada pendudukan tanah secara keseluruhan ataupun sebagian tanah milik orang lain.

Apabila dintinjau dari pengertian sertifikat itu sendiri maka sertifikat adalah tanda bukti hak atas tanah, yang dikeluarkan oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut ketentuan peraturan dan perundang-undangan. Sertifikat hak atas tanah membuktikan bahwa seseorang atau suatu badan hukum, mempunyai suatu hak atas bidang tanah tertentu.

Pada kenyataannya bahwa seseorang atau suatu badan hukum menguasai secara fisik dan menggunakan tanah yang bersangkutan tidak serta merta langsung membuktikan bahwa ia mempunyai hak atas tanah yang dimaksud. Adanya surat-surat jual beli, belum tentu membuktikan bahwa yang membeli benar-benar mempunyai hak atas tanah yang di belinya. Apalagi tidak ada bukti otentik bahwa yang menjual memang berhak atas tanah yang dijualnya.

Dalam konteks inilah terjadi pendudukan tanah secara tidak sah melalui alat bukti berupa dokumen (sertifikat) yang belum dapat dijamin kepastian hukumnya. Maksud gambaran diatas adalah suatu peristiwa penerbitan sertifikat ganda atas tanah, yang mengakibatkan adanya pemilikan bidang tanah atau pendudukan hak yang saling bertindihan satu dengan yang lain. Hal ini dapat terjadi karena ada kesalahan dalam pencatatan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan ataupun dari masyarakat itu sendiri.

Selain itu sertifikat ganda dapat terjadi karena ada beberapa hal sebagai berikut:

1. Pada waktu dilakukan pengukuran ataupun penelitian di lapangan, pemohon dengan sengaja atau tidak sengaja menunjukkan letak tanah dan batas-batas yang salah.
2. Adanya surat bukti atau pengakuan hak di belakang hari terbukti mengandung ketidak benaran, kepaluan atau sudah tidak berlaku lagi.
3. Untuk wilayah yang bersangkutan belum tersedia Peta Pendaftaran Tanahnya.

4. Kasus penerbitan lebih dari satu sertifikat atas sebidang tanah dapat pula terjadi atas tanah warisan. Latar belakang kasus tersebut adalah sengketa harta warisan yaitu oleh pemilik sebelum meninggalnya telah dijual kepada pihak lain (tidak diketahui oleh anak-anaknya) dan telah diterbitkan sertifikat atas nama pembeli, dan kemudian para ahli warisnyamenyertifikatkan tanah yang sama, sehingga mengakibatkan terjadi sertifikat ganda, karena sertifikat terdahulu ternyata belum dipetakan.

Hal ini seharusnya tidak dimungkinkan terjadi, karena untuk menerbitkan sebuah sertifikat tanah, maka Badan Pertanahan Nasional harus melihat pada buku induk tanah , apakah tercatat telah diterbitkan sertifikat atau belum. Namun demikian kadang kasus di lapangan sering juga terjadi sertifikat ganda. Akibat hukum dari masalah tersebut adalah terjadi sengketa tanah.

Alasan penulis ingin mengangkat judul tentang peranan Kantor Pertanahan dalam menyelesaikan sengketa sertifikat ganda diatas karena kasus tentang terjadinya sertifikat ganda saat ini sering terjadi ditengah masyarakat karena tanah merupakan hal yang sangat penting dalam kehidupan yang dapat menimbulkan sengketa antara pihak satu dengan yang lain, selain itu alasan apakah sengketa sertifikat ganda dapat diselesaikan secara kelembagaan dalam artian dapat diselesaikan di Kantor Pertanahan itu sendiri, dan yang terakhir selanjutnya agar dapat mengetahui lebih dalam lagi tentang hukum khususnya menyakut tentang agraria atau pertanahan yang berlaku saat ini.

Berdasarkan latar belakang diatas, penulis berkeinginan untuk mengetahui lebih jauh tentang bagaimana peranan Kantor Pertanahan Kota Surakarta dalam menyelesaikan permasalahan tentang tanah dalam hal ini berkaitan dengan judul : TINJAUAN HUKUM TENTANG PERANAN KANTOR PERTANAHAN KOTA SURAKARTA DALAM PENYELESAIAN SERTIFIKAT GANDA.

B. Pembatasan Masalah

Agar permasalahan yang dikaji dalam penulisan skripsi ini tidak terlalu Luas dan tidak menyimpang dari pokok permasalahan yang ditentukan, maka penelitian perlu dibatasi permasalahannya, sesuai dengan judul skripsi ini, maka penulis membatasi permasalahan tentang tinjauan hukum tentang Peranan Kantor Pertanahan Surakarta dalam penyelesaian sertifikat ganda.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di depan, maka penulis merumuskan masalah yang akan menjadi dasar dalam penyusunan skripsi. Adapun perumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi faktor terjadinya sertifikat ganda?
2. Bagaimana prosedur penyelesaian sertifikat ganda di kantor pertanahan kota surakarta?
3. Bagaimana peranan kantor pertanahan kota surakarta dalam penyelesaian sertifikat ganda?

4. Hambatan – hambatan apa saja yang terjadi dalam upaya penyelesaian sertifikat ganda?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas,maka tujuan yang ingin dicapai dalam hukum ini adalah sebagai berikut :

1. Tujuan obyektif

- a. Untuk mengetahui Apa yang menjadi faktor terjadinya sertifikat ganda.
- b. Untuk mengetahui Bagaimana prosedur penyelesaian sertifikat ganda di kantor pertanahan kota surakarta.
- c. Untuk mengetahui Bagaimana peranan kantor pertanahan kota surakarta dalam penyelesaian sertifikat ganda.
- d. Untuk mengetahui hambatan – hambatan apa saja yang terjadi dalam upaya penyelesaian sertifikat ganda di kantor pertanahan kota surakarta.

2. Tujuan subjektif.

- a. Untuk menambah dan memperluas pengetahuan penulis dalam hal hukum agraria khususnya tentang sengketa dalam sertifikat ganda.
- b. Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penulisan hukum sebagai syarat guna memperoleh gelar kesarjanaan dalam bidang hukum pada fukultas hukum universitas muhammadiyah surakarta.

E. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat teoritis

- a. Sebagai masukan bagi ilmu pengetahuan yang berguna bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan khususnya hukum yang mengatur tentang pokok agraria di Indonesia.
- b. Sebagai masukan untuk menambah ilmu pengetahuan pada para pembaca atau masyarakat pada umumnya pada penulis pada khususnya.

2. Manfaat praktis

- a. Memberikan jawaban terhadap pokok permasalahan yang diteliti.
- b. Memberikan gambaran mengenai bagaimana peranan BPN kota Surakarta dalam penyelesaian sertifikat ganda.

F. Metode Penelitian

Penelitian adalah suatu kegiatan ilmiah yang dilakukan dengan teliti dan seksama guna memperoleh suatu kebenaran. Metode penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.⁴ Suatu metode penelitian akan mengemukakan secara teknis tentang metode-metode yang

⁴ Khudzaifah Dimiyati, Kelik Wardiono. 2004. Metode Penelitian Hukum. Surakarta fakultas hukum hal : 1 dan 2

digunakan dalam penelitian⁵. Dalam melakukan penelitian agar terlaksana dengan maksimal maka penelitian mempergunakan beberapa metode sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang diterapkan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris, yaitu suatu penelitian dimana yang diteliti adalah data sekunder yang kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data-data primer di lapangan yang dengan berpegang teguh pada segi-segi yuridis.

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian deskriptif, yaitu penelitian yang memberikan gambaran secara sistematis terhadap objek yang diteliti. Menurut penelitian deskriptif ini dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala-gejala yang lainnya. Maksudnya adalah terutama mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu memperkuat teori-teori lama atau di dalam kerangka penyusun teori baru.⁶

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini berlokasi di Kantor Pertanahan Kota Surakarta yang terletak di Jalan Ki Hajar Dewantoro, Surakarta. Penentuan lokasi ini dilakukan secara purposive yang didasarkan pada pertimbangan yaitu,

⁵ Noeng Muhadjir. *Metode Penelitian Kualitatif*. Yogyakarta : Rake Sarasin. 1998. Hal 3

⁶ Soejono Soekanto. 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. UI. Jakarta. Hal.13.

karena lokasi yang dipilih relatif dekat dengan domisili atau kediaman dari peneliti sehingga peneliti mudah menjangkau lokasi tersebut.

4. Sumber Data

Data yang disajikan dari sumber-sumber data yang meliputi data primer dan data sekunder. Adapun penjelasannya sebagai berikut :

a. Data Primer

Yaitu sumber data atau keterangan yang merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber pertama berdasarkan penelitian lapangan. Data primer dalam penelitian ini diperoleh melalui keterangan dan informasi dari BPN kota surakarta

b. Data Sekunder

Yaitu data yang berasal dari bahan-bahan pustaka, baik yang meliputi :

- 1) Dokumen-dokumen tertulis, yang bersumber dari peraturan perundang-undangan (hukum positif Indonesia), buku-buku literature, dokumen-dokumen resmi, arsip dan publikasi dari badan terkait.
- 2) Dokumen-dokumen yang bersumber dari data-data, baik yang dikeluarkan oleh pemerintah, maupun oleh lembaga yang terkait dengan fokus permasalahan.

5. Metode Pengumpulan Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini akan dikumpulkan melalui :

a. Studi Kepustakaan

Cara memperoleh data dengan mempelajari buku-buku referensi atau buku-buku ilmiah, dokumen-dokumen yang menunjang dan peraturan-peraturan yang berkait dengan pokok permasalahan.

b. Penelitian Lapangan

1) Pengamatan (Observasi)

Adalah suatu cara untuk memperoleh data dengan cara mengamati langsung terhadap obyek penelitian yaitu pada instansi yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.⁷

2) Wawancara (Interview)

Merupakan suatu kegiatan dimana seseorang dengan tujuan tertentu melakukan percakapan atau tatap muka dengan memperoleh berbagai keterangan atau jawaban yang akan digunakan dalam suatu penelitian.

6. Analisis Data

Tujuan analisis data dalam penelitian adalah untuk menyempitkan dan membatasi data dengan harapan menjadi data yang tersusun secara baik. Oleh karena itu, metode analisis yang sesuai dengan jenis penelitian deskriptif, yaitu suatu analisis yang diperoleh baik dari observasi, wawancara, maupun studi kepustakaan kemudian dituangkan dalam bentuk uraian yang logis dan sistematis, dan selanjutnya dianalisis untuk mendapatkan kejelasan yang diteliti.

⁷ *Ibid, hal.67*

Sesuai dengan pendapat Soejono Soekanto mengenai pengertian analisis data kualitatif, sebagai berikut :⁸

“Suatu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis yaitu apa yang dinyatakan responden secara tertulis atau lisan dan juga perilaku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh.”

Proses analisis data dalam penelitian ini menggunakan model interaktif. Langkah awal peneliti yaitu melakukan pengumpulan data baik di lapangan maupun studi kepustakaan. Data yang diperoleh tersebut disusun dalam bentuk penyusunan data dan kemudian dilakukan pengolahan data dan seterusnya diambil kesimpulan. Apabila kesimpulan kurang akurat, maka peneliti melakukan verifikasi dan kembali mengumpulkan data di lapangan, tujuannya adalah untuk menjamin validitas yang ada.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian skripsi ini terdiri atas empat Bab yang disusun secara sistematis, dimana antara bab saling berkaitan sehingga merupakan satu rangkaian yang berkesinambungan, adapun sistematika dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

⁸ Soejono Soekanto. *Op.cit.* hal 15

- B. Perumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian
- D. Manfaat Penelitian
- E. Metode Penelitian
- F. Sistematika Penulisan

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang pendaftaran tanah

1. Pengertian pendaftaran tanah
2. Tujuan pendaftaran tanah
3. Asas pendaftaran tanah
4. Dasar hukum pendaftaran tanah
5. Pelaksanaan pendaftaran tanah
6. Sistem pendaftaran tanah

B. Tinjauan Umum Tentang Sertifikat Tanah

1. Pengertian sertifikat
2. Manfaat sertifikat
3. Macam – macam hak atas tanah
4. Prosedur penerbitan sertifikat

C. Tinjauan Umum tentang Sertifikat Ganda

1. Pengertian sertifikat ganda
2. Faktor – faktor yang menyebabkan terjadinya sertifikat ganda
3. Prosedur penyelesaian sengketa atas tanah

D. Tinjauan Umum Tentang Badan Pertanahan Nasional

1. Gambaran Badan Pertanahan Nasional
2. Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional
3. Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota
4. Peranan Kantor Pertanahan

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

B. Pembahasan

1. Apa yang menjadi faktor terjadinya sertifikat ganda
2. Bagaimana prosedur penyelesaian sertifikat ganda di kantor pertanahan kota surakarta
3. Bagaimana peranan kantor pertanahan kota surakarta dalam penyelesaian sertifikat ganda
4. Hambatan – hambatan apa saja yang terjadi dalam upaya penyelesaian sertifikat ganda

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

B. Saran-saran

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN